



ذاتية البلديات السعودية

بين المنهجية والتطبيق

الأستاذ محمد نور الدين محمد حسين

عناصر البحث :-

- المقدمة.
- البحث الأول: العلاقات الحكومية/ البلدية في الواقع السعودي.
- البحث الثاني: اتجاه الذاتية في نظام البلديات السعودية المعاصر.
- البحث الثالث: إطار منح الذاتية في أعمال البلديات.
- الخاتمة.
- لبت المراجع والمواش.



لا شك أن المجلس البلدي هو حجر الزاوية في أي نظام بلديات. ولهذا فإننا في هذه المقدمة نسارع بتعريفه وبيان دوره المرتقب في إنجاح النظام ككل. على أن نسلط خلال البحث ذاته مسلك التوصيف للواقع السعودي في عالم البلديات، ومسلكت النظر لما يجب أن يكون عليه الحال فيما يتعلق بذاتية المجالس البلدية واستقلاليتها. لعل هذا يمثل راية مضيئة ترشد إلى تدعيم وتنمية نظام البلديات السعودية.

إن المجلس البلدي عبارة عن هيئة أفراد يمثلون المجتمع البلدي تمثيلاً قائماً على الانتخاب وحده، أو على التعيين وحده أو على كليهما معاً، وينتقون منه، وكل مهمتهم النهوض بالمستوى المعيشي الرفاهي له، بتحقيق أكبر قدر من الإشباع لحاجات المواطنين في المجتمع البلدي إدارية كانت أو إجتماعية أو سياسية.

فبالنسبة للحاجات الإدارية، يستطيع هذا المجلس تحقيق كثافة أداء الخدمات إذ يركز غالباً على مدى إشباع حاجات المواطنين المتجددة المتنوعة، وليس على قدر ما يدره عمله من عوائد أو ما يقلله من نفقات بالدرجة الأولى. وبالنسبة للحاجات الاجتماعية يستطيع المجلس دعم الروابط الودية بين سكان المجتمع البلدي بإشاعة الروح الجماعية في العمل، التي تدفع الجميع إلى بذل الجهد لتحقيقاً للصالح العام البلدي، وتعميق ثقة المواطن البلدي بنفسه، وبالقيم الإنسانية التي تؤثر الغير على الذات. أما بالنسبة للحاجات السياسية، فإن المجلس يستطيع بصفته ممثل المواطنين في المجتمع البلدي أن يهيئ الترابط بين هيئة المجلس والمواطنين في عملية اتخاذ القرار العام والإشراف على تنفيذه. فإذا شارك المواطنون في ذلك ساعد على تربيته سياسية بشكل يبؤهم لتولي الوظائف العامة العليا في أجهزة الإدارة العامة فيها بعد.

وبصفة عامة فإنه في سبيل التعرف على أهمية نظم الإدارة البلدية وتزويها في أي مجتمع متمدين أجرى صامويل هيومز أحد علماء الإدارة بعض الدراسات الإدارية المقارنة في أكثر من ثمانين دولة جمعها في كتاب واحد توصل منها إلى أن «الإدارة الغلبة مظهر مكمل للجهاز السياسي والإدارة العامة والذي تحكم البلاد من خلاله» (١ - ١٧٧).

لكنه بالرغم من أهمية دور المجلس البلدي، وأهمية تحقيق ذاتيته واستقلالته لينهض بهذا الدور، إلا أننا نرى ألا تنسئ أن المجتمع البلدي يقلل جزءاً لا يتجزأ من مجتمع الدولة الكبير، ليست له ذاتية مطلقة، إذ لابد أن يعمل تحت رقابة الحكومة وارشافها. من أجل نقطة التوازن المناسبة، كان هذا البحث ليوضح كيف يستطيع المجلس البلدي تأكيد استقلاله ومعالم ذاتيته إلى حد يمكنه من خدمة مجتمعه البلدي خير خدمة، دون أن يؤدي هذا إلى انفصاله عن مجتمع الدولة الكبير.

البحث الأول: العلاقات «الحكومية/البلدية» في الواقع السعودي

يقصد بالعلاقات «الحكومية/البلدية» ذلك المزيج المناسب من الرقابة الحكومية، والذاتية البلدية والذي يتماشى مع معطيات البيئة ويعمل على تطوير نظام إدارة البلديات، بما يحقق أهداف تنمية المجتمعات البلدية الواقعة في مجتمع الدولة الكبير، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى إحداث تنمية شاملة على مستوى الدولة، لذلك فهذا المزيج هو مزيج متحرك تبعاً للبيئة التي يطبق فيها النظام.

وإذا كانت نظم الإدارة البلدية في كل من إنجلترا وفرنسا، هي بمثابة النظم الأم لوقوعها على طرفي نقيض، فإنه يمكن القول بملاحظة الميل الشديد إلى تدعيم ذاتية وحرية البلديات في بيئة المجتمع الإنجليزي. حتى أن الحكومة المركزية لتحرص على تقديم العون والمشورة للمحليات إلى حد يمكنها من حسن إدارة اختصاصاتها المحلية (٢ - ٣٥). أما في بيئة المجتمع الفرنسي، فيلاحظ الميل الشديد نحو توسيع مجال الرقابة الحكومية لدرجة أن الفقه الإداري هناك يطلق مصطلح الوصاية على رقابة الحكومة على الكائنات (٢ - ٤٢/٤١). وسائر النظم البلدية إما أن تميل إلى النموذج الإنجليزي، وإما أن تميل إلى النموذج الفرنسي.

إلا أن النظم السعودي قد سلك مسلكاً وسطاً حيث وازى بين مزايي النموذجين. فتارة تميل بالعلاقات نحو توسيع الدور الرقابي لدرجة شديدة حيث يجعل «من حق السلطة المركزية حل المجالس المحلية وإقالة أعضائها قبل انتهاء مددهم القانونية» (٣ - ١١٩). وتارة أخرى يعطي النظم السعودي للبلديات فرصة بمنازلة لكن يتفق بعضها مع بعض في تنسيق وإدارة المصالح المشتركة بينها، كما في حالة إنشاء الطرق التي تربط بين مجتمعي بلديين أو أكثر.

ولاشك أن هذه الفرصة تمكن البلديات من «نسخ العلاقات اللازمة لتنوع نشاطاتها وإنشاء المشاريع المشتركة التي تضمن لها تحقيق التكامل في فعاليتها تحت مظلة من التعاون الإيجابي بينها» (٢ - ٢٢٠).

المبحث الثاني: إتحاء الذاتية في نظام البلديات السعودية المعاصر

يرى بعض الباحثين (٣ - ٢١٩/٢٢٠) أنه بملاحظة الأوضاع التنظيمية في المملكة العربية السعودية يمكننا أن نتوصل إلى أن المجالس المحلية تخضع لرقابة مشددة من قبل أجهزة السلطة المركزية، وبالقدر الذي يحدد حريتها ويدعم التوجهات المركزية. كما يرى أيضاً أن التشدد في الرقابة على أعمال البلديات السعودية بالنص «على أن تكون الموافقة مسبقة على التصرف إلى جانب الموافقة اللاحقة سوف يدعم الاتجاهات المركزية» (٣ - ٢٢٠).

وإذا كان هذا الرأي يتضمن بعض الحقيقة، فإن إطلاقه على عوامته فيه شيء من التجنى، وبيان ذلك أن نظام البلديات السعودية يشمل على مظاهر متنوعة تدعم وتؤكد إتحاء الذاتية في العلاقات الحكومية/البلدية، وهو ما نود مناقشته والتدليل عليه في هذا البحث في النقاط التالية:

أ - الاعتراف للبلديات بالشخصية الاعتبارية:

من أكثر الوسائل أهمية في تحقيق هذه الذاتية. والجدير بالذكر في هذا المقام، القول بأن منح هذه الشخصية للمجلس البلدي كهية - وليس لرئيسه كفرد - دليل على صدق نوايا المنظم السعودي تجاه البلديات. فالرئيس قد يعزل في بعض الحالات، فلو كانت هذه الصفة له لاهتزت ثقة أعضاء المجلس بذاتية واستقلالية المجلس نفسه وجدية النظام البلدي من أصله. وعلى هذا الأساس لا تزال مجالس الأحياء والمراكز في نظام الإدارة المحلية المصري - في ظل الدستور الدائم الصادر عام ١٩٧١ م - خارجة عن الفهم العلمي الشكامل لما هيته المجلس المحلي بسبب عدم الاعتراف لها بهذه الشخصية الاعتبارية. وتبدو الأهمية الكبرى لهذه الوسيلة بالقياس على ما يترتب عليها من حقوق وواجبات مثل:

« استقلال الذمة المالية له عن الذمة المالية للدولة. وهذا يعني أن ما قد يكون له من حقوق أو ما عليه من التزامات قبل الغير، هو مستقل عن مثيله المتعلق بالدولة.

« حرية البلديات في إدارة شئون موظفيها بشرط عدم مخالفة نواحيها الداخلية لنظام المتسوين العاملين بالدولة.

« حق الأفراد أو للجهات العامة - في أنحاء الدولة - في مقاضاة المجلس البلدي، وحق المجلس في مقاضاتهم وكل هذا دون حاجة إلى مقاضاة الدولة ذاتها.

ولقد حرص المخطط السعودي على إعطاء البلديات الشخصية الاعتبارية، لكي تتمتع بالحقوق والواجبات السابقة. ثم أكد حرصه بأن جاء هذا العطاء من أعلى مستوى تنظيمي في الدولة. فجاء في المادة الأولى من نظام البلديات السعودية ما نصه: «البلدية شخصية اعتبارية، ذات استقلال مالي وإداري تمارس الوظائف الموكولة إليها بموجب النظام ولوائحه التنفيذية» (٤ - ب١/ف٢/م١).

ب - مظاهر أخرى توضح اتجاه الذاتية في أعمال البلديات السعودية:

ومطالبة المرسوم الملكي الصادر بتاريخ ١٣٩٧/٢/٢١ هـ، نستطيع أن نؤكد أن للمنظم السعودي فضلاً عن مبدأ منح الشخصية الاعتبارية، عمداً إلى عدد آخر من الوسائل التي تدعم نفس الاتجاه. ونقتصر فيها على بعض هذه الوسائل الأخرى:

١ - أن الحكومة لا تفرض رئيساً ولا نائباً على المجلس من قبلها، بل تركت إلى المجلس بعد تمام تكوينه حرية اختيار رئيسه ونائبه من بين أعضائه. على أن يتم ذلك بصفة دورية كل ستين قابلة للتجديد (٤ - ب١/ف٢/م١).

٢ - أن المنظم السعودي توفيراً منه لجو الحوار الحر، وبعاداً للمناقشات غير الموضوعية التي قد لا تستهدف غير إثارة الرأي العام على مستوى المجتمع البلدي أو مجتمع الدولة الكبير، قرر أن تتخذ الجلسات التي يعقدها المجلس البلدي طابع السرية (٤ - ب١/ف٢/م١). ثم ذهب إلى أبعد من ذلك حيث جعل من حق المجلس في بعض الحالات الهامة أن يجري

الإقتراع والتصويت بطريقة سرية (٣ - ب/ف/م/١). وإنه مما لا شك فيه أن هذا المسلك يدعم اتجاه الذاتية في أعمال البلديات

٣ - وفيما يتعلق بإيقاف أو فصل أحد أعضاء أي مجلس بلدي أوردت المادة السادسة والمشرعون في نظام البلديات ما نصّه «يفقد عضو المجلس البلدي صفة العضوية بقرار من المجلس الخاص للتصديق من وزير الشؤون البلدية والقروية». فجعل المنظم السعودي المبادأة باتخاذ قرار فصل بعض الأعضاء في يد هيئة المجلس البلدي ابتداءً.

٤ - وفيما يتصل بالشؤون المالية جعلت كافة الموارد المالية الخاضعة بالمجلس، ومنها الأملاك المنقولة وغير المنقولة، غير واقعة تحت طائلة الحجز (٤ - ب/م/م). فكان هذه الموارد المالية قد تلقت نوعاً من الحصانة. كما تقول المادة الأربعون من نفس النظام: «تنظم إجراءات صرف أموال البلدية واستيفاء وارداتها، وإدارة وتنظيم شؤون موظفيها ومستخدميها وعامها، بلوائح يراعى فيها طبيعة أعمال البلديات يصادق عليها مجلس الوزراء». والمعنى أن اللوائح المالية البلدية تختلف عن مثيلاتها الخاصة بالحكومة وفروعها وهيئاتها. ولا شك أن هذا من مظاهر الذاتية البلدية.

وهكذا اتضح أن المنظم السعودي قد دافع عن اتجاه الذاتية الإستقلالية للبلديات، وأكد عليها في نصوص قوية وصرحة. إلا أنه يجب أن يقطع شوطاً أبعد في هذا المجال ليثلافي بعض مظاهر المركزية في تعامل الحكومة مع الوحدات الإدارية اللامركزية البلدية، والتي من أشدها حدة ما يلي (٣ - ٢١٩):

« حق وزير الشؤون البلدية والقروية في فصل أو دمج بعض الوحدات لكي ينشئ وحدات بلدية أكثر أو أقل. مع أنه من الأوفق أن يكون ذلك إلى الجهات التنظيمية العليا.

« منع الحكام الإداريين والمخلفين من التنقل قبل حصولهم على إذن مسبق من المرجع المختص.

« تعدد وتنوع الجهات الحكومية وشبه الحكومية التي تراقب نشاط البلديات بشكل يلفت النظر. فهناك مثلاً: مجلس الوزراء ووزير الداخلية ووزير الشؤون البلدية والقروية والحكام الإداريين (رؤساء المقاطعات) والوحدات الفرعية للوزارات، حيث يؤكد وزير الشؤون البلدية

والقروية على أهمية دور مديريات وزارته بصورة تكاد تشمل اختصاصات كان يمكنه أن تكون للبلديات (٦).

« ما جاء في المادة الثانية عشرة من النظام من أنه يجوز حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة ولايته إذا عجز عن القيام بواجباته، وذلك بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية، وعن هذه الحالة يحدد الوزير من يمارس صلاحيات المجلس الجديد».

ولعل المنظم السعودي يجد مبررات مثل هذا المسلك مثل إرجاع سببه إلى أن نظام إدارة البلديات السعودية المعاصر مازال حديث النشأة - إذا فُورن بالنظام الإنجليزي مثلاً حيث يعتبر أئير الأنظمة المحلية - ومازال لم يقطع شوطاً بعيداً في الممارسة والتطبيق وغيرها من الأسباب. من أجل هذا نحاول في البحث التالي أن نتصور منهجاً يمكن الاستئناس به في تحقيق كل من الضبط الإداري وكفاءة العمل البلدي.

البحث الثالث: إطار منح الذاتية في أعمال البلديات

ليان فكرة هذا الإطار، نعرض لأهم الاتجاهات التي تعمل على إنشاء هذه الذاتية الإستقلالية من ناحية وتأكيد استمراريتها من جهة أخرى. على أن نركز العرص في اتجاهين ليتضمن كل اتجاه أهم العوامل التي يتدعم بها، وصولاً إلى أفضل وضع تتمتع فيه البلديات بأكبر قدر مناسب من الحرية، وذلك على النحو التالي:

أ - اتجاه تحجيم الرقابة الخارجية:

إذا كان الوضع في نظم الحكم المحلي أن تخضع البلديات - التي تتمتع باستقلال متكامل إدارياً وتنظيماً وقضائياً - لمقدار معين من الرقابة والإشراف والتوجيه من جانب الحكومة المركزية، فإنه من باب أولى في نظم الإدارة المحلية، أن تخضع البلديات - التي تتمتع باستقلال إداري فقط - للرقابة والإشراف والتوجيه من جانب الحكومة.

ومع أن هذا القياس يبدو منطقياً، إلا أنه إذا كانت البلديات مستخضع خضوعاً كاملاً من كافة أوجه نشاطها الإداري المختصة به، لجهات رقابة خارجية، فإنه لا داعي أبداً لوجودها. ويكفي أن تقوم الفروع الإدارية مقامها مع شيء من تفويض السلطة إليها من الحكومة. أما وقد أوجدت البلديات، فالمنطق يقضي بأن تعطي فرصة الاستقلال النسبي عن الحكومة بما يمكنها من النهوض بمسئولية خدمة المجتمع البلدي على الوجه المناسب، وتشتت الجلب الإداري الذي يمكن أن يتحمل المسؤولية فيها بعد على مستوى الدولة ككل.

وتسارع فنقول (٧ - ٩) إنه يجب ألا يفهم مما سبق وجوب إلغاء الرقابة حتى تتحقق الذاتية البلدية فهذه الذاتية نسبية وليست مطلقة. إذن الهدف لتجسيم ووقف هذه الرقابة عند الحد الذي لا يقصد النظام البلدي، بل يؤدي إلى ترشيده بما يساعد البلديات ويقيها. وفيما يلي تناقش أهم العوامل التي تدعم إنجاح تجسيم الرقابة الخارجية.

١ - مدى الكفاءة الإدارية لهيئة المجلس البلدي:

المعروف أن العنصر البشري المنتخب لا تخلو منه هيئة أي مجلس، بل عادة تكون له الأغلبية العددية. وعلى هذا فإن درجة الثقة والقبول الشعبي من جانب مواطني المجتمع البلدي، هما اللذان يأتیان بمعظم الأعضاء إلى مجال العمل القيادي البلدي، وليس بالدرجة الأولى الكفاءة الإدارية العالية.

ويدهي أنه كلما انخفضت هذه الكفاءة في هيئة المجلس، كلما كان المبرر أقوى للتدخل لجهات الرقابة الخارجية بدرجة أكبر. وحيث تنكشف ذاتية المجلس البلدي وينحسر استقلاله على قدر المبالغة في الرقابة. لذلك، فمن الضروري أن يتضمن نظام إدارة البلديات ذاته، ما يعمل على رفع هذه الكفاءة والقدرة على الأداء، لكي تتأكد ذاتية البلديات وتزداد فاعليتها.

ومن الاقتراحات البناءة أن يشترط فيمن يختار - بالإستخاب أو التعيين - عضو في المجلس البلدي أن يكون سبق له العمل في حقل البلديات مدة معينة. أو يشترط قبل أن يستلم عمله عضواً في المجلس اجتياز دورة تدريبية في فنون العمل البلدي والتعامل الجماهيري. والأهم من

ذلك تركيز التنمية الإدارية على أعلى وحدة تنظيمية بلدية لأن نجاح البلديات في تنمية المجتمعات البلدية متعلق بها بالدرجة الأولى.

٢ - طريقة التوظيف في البلديات:

القاعدة أن من يملك سلطة التولية والعقوبة يستحوذ على ولاء الموظفين، ولذلك يجب فك الارتباط العضوي بين لائحة التوظيف بالبلديات ونظام العاملين بالخدمة المدنية في الدولة. ومن ثم يكون ولاء الموظفين البلديين لمجلسهم البلدي. إذ لو طبقت على أولئك الموظفين نفس قواعد التوظيف العامة، لكان معنى هذا أن يكون أثر الرقابة الحكومية شديداً لأنه سيكون بيدها كل الصلاحيات من التعيين حتى الفصل.

ورغبة في تدعيم الذاتية الإستقلالية في العمل البلدي يمكن أن يقوم المجلس البلدي بترشيح الموظفين بأسماهم (٧ - ١٠). لكن هذا الترشيح لا يعتبر نافذ المفعول إلا بعد أن ترفع الحكومة بالتصديق عليه. فإذا تم التصديق فإننا نرى أن تتوَل سلطة الترقية والتدريب والتأديب والإحالة إلى التقاعد وغيرها، إلى المجلس البلدي لضمان ارتباط الموظفين به ارتباط ولاء. وعلى المجلس أن يتخذ قراره الذي يتناسب مع طبيعة مجتمعه البلدي وذلك بخصوص المفاضلة بين الإقتصار في الترشيح على أبناء المجتمع الصغير أو اشتراط الكفاءة الإدارية والفنية في الموظف، ولو لم يكن من أبناء ذلك المجتمع مع اشتراط الإقامة الدائمة فيه.

٣ - طريقة تحديد الاختصاصات المحلية:

هناك طريقتان يمكن أن تتبع السلطة النظامية إحداها أو كليهما معاً، في تحديد الحاجات التي تختص باتباعها البلديات. وهاتان الطريقتان هما: إما أن يكون التحديد على سبيل الحصر، وإما أن يكون على سبيل المثال. فإذا تم التحديد على سبيل الحصر، بمعنى أن يحدد في النظام تلك المرافق والحاجات البلدية التي تدخل في اختصاص المجلس البلدي، فإنه لا يكون حيثشذمة خوف من عدم إدارتها إدارة مثلى. ولما كان كثير من القرارات الإدارية لا يتخلو من عنصر التقدير الشخصي الذي يؤدي إلى اختلاف وجهات النظر بين رجل الإدارة ورجل الرقابة

المركزية، فإنه - والحال قاصرة على مدى حسن إدارة المرافق البلدية - يكون الدور الرقابي من جانب الحكومة مخففاً.

أما إذا اتبعت في تحديد الاختصاصات البلدية طريقة التثليل، فالعنى أن تتضمن القواعد المنظمة، اختصاص المجلس بكل ما يهم مجتمعه البلدي من مرافق وحاجات. وهنا ينشأ الحوف من أن تجاوز تلك المجالس حدودها فتتدخل في إدارة بعض المرافق القومية بقوله أن هذه المرافق تخدم المجتمع البلدي خدمة مباشرة. لذلك فإن الحكومة يمكن أن تنكس على هذا الإحتال فتتخذ مبرراً لتكثيف رقابتها على البلديات حماية للمرافق البلدية من تعديها.

ويبدو أن المنظم السعودي أراد أن يجمع مزايا الطريقتين. ففي الباب الثاني من نظام البلديات يقول إنه: «مع عدم الإخلال بما تقتضي به اللائحة^٢ من اختصاص عام لبعض الإدارات أو المصالح تقوم البلدية بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم منطقتها وإصلاحها وتحسينها والحفاظ على الصحة العامة والراحة والسلامة العامة. ولها في سبيل ذلك إتخاذ التدابير اللازمة، خاصة في النواحي التالية: «ثم ذكر بعد ذلك عشرين اختصاصاً، فعلق الاختصاص بجميع الأعمال البلدية، وضرب لها أمثلة».

والرأي الذي نراه هو توسيع حرية البلديات في مباشرة الاختصاصات المسماة بأن تكون الرقابة مثلاً لاحقة للتصرف البلدي ولا تتلحق في القرار البلدي تعديلاً، فإما صدقت عليه كلية وإما اعترضت عليه كلية. ولا شك أن المجالس البلدية الأعلى أئوج إلى أن تتصرف معها الحكومة مثل هذا التصرف الذي يدعم ذاتيتها واستقلالها.

٤ - فلسفة التخطيط الاقتصادي القائم:

تأثر العلاقات (الحكومية-البلدية) باستراتيجية التخطيط من حيث المستوى الذي يبدأ منه، فقد ينطلق التخطيط القومي من أعلى وقد ينطلق من أسفل. فقد يحدث أن تتعلل الحكومة بأن وضع خطة تنمية قومية طويلة الأجل ذات هدف استراتيجي عام، يدعوها إلى تبني وضع هذه الخطة ومراقبة تنفيذها من قبل البلديات - وغيرها - رقابة دقيقة. ولا شك أن

هذا لنصل لخطى بعض وجهة، إلا أن هذه وجهة نظر أخرى تعني به المطلب. وتعني بالتأكيد على ذاتية البلديات واستقلالها.

به يمكن أن حددت الحكومة لأهداف عامة لمصلحة قومه وبعد ذلك يمكن كل مجلس بلدي حرية وضع حصته في ضوء هذه الأهداف، مع جميع حكومه حصص بلديه وتصبح مع الحصة قومه هذه سبب مشاركة في حصص أو حصص من قبل. ومن جهة أخرى يمكن أن تضع الحكومة حصص قومه على مستوى بلديه تخصصه ومكتمله. ولكن عامة مما يخص بلديات من حيث الإعانات. سبب هذه السبب وضع حصصه بتخصصه في ضوء ما يخصه من حيث الإعانات وهذا هو سبب تخصصه من على

٥ - المقبرة القبلية للمجلس البلدي

بالرغم من أن نظم الإدارة البلدية قد عمت في بعض الدول كأندورا، وجمهورية مصر العربية (٨-١٩) وترجع إلى مئات السنين. إلا أن البلديات فيها - وفي غيرها من الدول - ظلت تعاني من ضعف المقبرة القبلية عن تغطية متطلبات التنمية البلدية. هذا في الوقت الذي عُد في المركز المالي للمجلس البلدي درجة الرقابة الحكومية ودرجة الإستقلالية البلدية. وهكذا تكسر المشكلة في أن إكتمال الدخل البلدي يجعل البلديات عالة على الحكومة بسبب حاجتها إلى المساعدات الحكومية المالية. وتتخذ الحكومة من هذا الوضع حجة للمغالاة في الرقابة

وإزاء هذا الوضع الخطير على حرية واستقلال البلديات اقترح ما يلي

١. إعطاء المجالس البلدية حق فرض رسوم جديدة أو زيادة في الرسوم الحالية. في حدود معقولة

أن تقتصر الرقابة السابقة على الأنشطة العامة

٢. أن تشارك الحكومة عن بعض الرسوم التي كانت تحصلها لحسابها. إلى البلديات لتحصلها لحسابها هي

٣. أن توجه البلديات بعض استنارها نحو مشاريع حرفية تعتمد على الموارد المتاحة في البيئة

البلدية ولا شك أن مثل هذه المقترحات تساعد على تقوية المالية السعودية البلدية إلى الحد الذي يحقق هدفين معا، الأول تأكيد الروح الإستقلالية، والثاني التخفيف عن كاهل الحكومة.

٦ - طبيعة البيئة البلدية

بيئة هي الحدا، ووديان، وسهول، وشعاب، وأودية، وساحل، والجبال، وسدود، والقفص، ودرعه، وعساعه، وسحاره، وخطه، ساسيه، وإحصائه، وإداره، ونزوه، معدية، والتوزيع، سكني (ذكوره، ونوته، وكثفه، وبيده، وبعاب، ومستويات، تنصير،) وإدارة البلدية تتأثر بكل هذه مظاهر بيئه ساسيه في ذلك شأن بقية المده لإسائه

لذلك وحده مجتمع ساسي يؤثر على درجة رفاهه، حارجه، عده، ماحوسه، مثلا حمار، لتوسطه في محسده، ويغير من وحدته التي يعيها قدر كبير من خبره في جعل، وهو ما جرى عنه مصه في أحياء، وقرى، وكثافت، محسود، سحاحه، وساحبه، وسدوده، التي بأسي، بطسها، على أنصوح، ورفاهه، شديده، ونقص، تصحود، بيده، التي يبريد، سكا، عشوائيه، دون، ثور، في، ناكور، وإذات، مع، فقر، مجتمع، في، مورد، قصصيه. فإن هذا مجتمع سوف يحتاج، مضطر، إلى، الحكومة، نصب، عون، مالي، وحيث، حد، رفاهه، الحكومة، يزداد، مع، باده، العون، لكن، مما، عطف، من، وفاد، هذه، رفاهه، ويقتصر، على، باده، سديه، ب، بعد، مصه، عند، البدايه، عند، إنشاء، أي، مجتمع، بلدي، في، حديد، مساحه، حرقه، حيث، جميع، مراد، ماس، من، مورد، شربه، والمورد، صعيه، يسمح، لإقامه، مجتمع، سكني.

٧ - اتجاه تعميق واقع الدائيه البلدية

من مقتضى هذا الاتجاه أن تستقل مجلس مدينه في حد، بعض، مخرجات، قوا، أن، تأخر، بأوامر، ووجبات، مستوى، للحكومي، مركزي، وهذا، هو، الحارق، بين، لإستقلالية، مدينه، وسعيه، الرئاسيه، حكومي، يتم، تعميق، واقع، لئليه، مدينه، روي، مثلا، أن، يكون، لمجلس، بلدي، كامل، الحرية، في، سادفه، بتقدير، معين، أو، عده، حاده، كمن، يرى، أن، يصل، مشغولا، عن، شأنه، بقرار، لذي، الحده، وكان، من، ثلث، قرار، أن، يخصص، تصديق، الحكومة، وفي، بي، سافش، أنه، لعمول، التي، تدعه، إنشاء، تعميق، واقع، لعملي، لخدمة، لبلديه.

١ - حق المبادرة البلدية:

يعني أن دور الرقابة الخارجية يأتي في التوقيت - غالباً - بعد أن تباشر البلديات أعمالها وتتخذ قراراتها بمبادرة منها. وهذا المعنى الهام مالم يتفهمه المسؤولون في البلديات ويتسكوا به، فإنه سوف تضع عليهم فرصة ثمينة في تعميق الشخصية الذاتية لبلدياتهم. وإذا كان البعض (٩ - ٤٦) يرى أن منظمات الإدارة البلدية - في الدول النامية بالذات - قد فشلت في تدعيم نشاط المبادرة الضروري، فإننا نرى هذا الأمر نسياً. فلعلمه يرجع إلى حداثة التطبيق العملي لمفاهيم الإدارة البلدية، وضرورة مرور بعض الوقت حتى تتكون الكفاءات الإدارية كما ونوعاً. وكما هو الحال في النظام الأنجليزي للحكم المحلي (١٠ - ٤٤٦) فإننا نؤكد على أن تعمل الحكومة باصرار على تأكيد قوة البلديات في اتخاذ قرارات بنفسها، وذلك بالتدريب على عملية اتخاذ القرار البلدي ضمن برامج تنمية القادة الإداريين على المستوى البلدي.

٢ - عدم التعديل الحكومي في القرار البلدي:

الأصل في علاقة سلطة الرقابة بالقرار البلدي، ألا يكون من شأنها إجراء أي تعديل في القرار مهما كان هذا التعديل بسيطاً، تحقيقاً لحرية المجلس البلدي وتأكيده لاستقلالته في اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً مع ظروف البيئة البلدية. فلا يدرك ظروف أي مجتمع بلدي إلا مجلسه البلدي.

والواقع أن هذا الأصل وإن كان يتناسب مع المجالس البلدية الكبرى إلا أنه من قبيل الخطيئ أن نلتزم به فيما يتعلق بالمجالس الصغرى. ومن ناحية أخرى لو أن الحكومة حرمت مجرد التعقيب على تصرفات هذه المجالس لكان البديل إحتيال وقمع اغشور الذي فرضت من أجل القضاء عليه هذه الرقابة، وهو شيع الفوضى الإدارية والفكك السياسي للدولة. لهذا فإن التفرقة بين ما هو صلاحية التعديل وما هو صلاحية الإمضاء والتصديق مفيدة في هذا الصدد فصلاحيات التعديل هي تغيير في إدارة المسئول البلدي الذي اتخذ القرار وذلك بإضافة إدارة الرقيب أو إحلالها في حالة الانقضاء والخلول. أما صلاحية الإمضاء والتصديق - وهي التي نوصي بها هنا - فهي إما إمضاء القرار كلية برمته أو إعاوزه كلية.

ولقد أحسن المنظم السعودي صنعا حين قصر سلطة الرقيب في التعديل على إجراءات اتخاذ

القرار البلدي وليس على صلب القرار. ثم أحسن صنعاً مرة أخرى حين قدم بين يدي قيامه بالتعديل، الإيعاز إلى المجلس البلدي بإجراء مثل هذا التعديل أو إلغائه. والدليل على ذلك قوله: «حـ» لوزير الشؤون البلدية والقروية أن يطلب من المجلس البلدي أو رئيس البلدية إلغاء أو تعديل الإجراءات التي تتخذ خلافاً للأنظمة - وله أن يعلن أو يعدل تلك الإجراءات بقرار مسبب» (٤ - بـ/فـم/م).

٣ - دوام المسؤولية البلدية عن القرار البلدي:

بمعنى أن المجلس البلدي حين يتخذ قرارات في التواصي الإدارية أو المالية أو الخدمية أو غيرها فإنه يظل أولاً وأخيراً المسؤول الوحيد عن هذا القرار. وهذا المظهر الاستقلالي منسوب على مظهر عدم التعديل الرقابي. وهكذا لما دامت جهات الرقابة لا تخلت التعبير في إرادة المجلس البلدي فعليه أن يتحمل مسؤولية هذه الحرية ودفع قيمة نعمته بها. وليس هناك من مبرر أبداً لإلغاء النعمة على الحكومة التي صدقت على القرار البلدي. وتدعيماً لمنهج الذاتية نوصي بأن يتحرى كل مجلس بلدي صفة المشروعية وصفة الصالح العام في قراره مما يجعل الرقابة بالتصديق مجرد إجراء روتيني.

٤ - التقيد بمبدأ لا رقابة إلا بنص نظامي:

وتطبيق هذا المبدأ يكون بالأبسط يسمح للحكومة أن تؤدي دورها الرقابي متى شاءت، بل فقط متى سمح لها النظام بذلك بنص واضح صريح. وفي حالة غياب النص تغيب الرقابة. فإذا تجاوزت الحكومة حدها الموضح في النظام وفرضت نوعاً من الرقابة لا يستند إلى مادة نظامية معينة، فإن المجلس البلدي يمكنه أن يرفع دعوى الطعن والإلغاء - أمام القضاء المختص - إثباتاً لذاتيته واستقلاله. ويعقب دكتور أوين هارنلي على ضرورة تقييد الرقابة الحكومية فلا تتم إلا بنص نظامي بقوله: «إن ما ندعو إليه باختصار هو سياسة تقييد ذاتي مدروسة بعناية للحكومة المركزية في تفاعلها مع السلطات المحلية» (١٠ - ٤٤٥).

٥ - الحكومة لا تتوسع في تأويل النص النظامي:

فلا تأخذ بالإعطاء العام للقواعد المنظمة للعمل البلدي في صدد مباشرة الرقابة، بل عليها أن تلتزم بما جاء في ظاهر تلك القواعد فقط. وإذا كان ثمة أسلوبان في التعامل مع قواعد النظام، إما التطبيق الحرفي وإما الأخذ بالروح السائدة في النظام، فلا شك أن أنسبها لتأكيد استقلال البلديات والحد من جموح الرقابة، هو الأسلوب الأول.

٦ - المشورة الحكومية للبلديات:

يستطيع أي مجلس بلدي أن يطلب من الحكومة النصح والمشورة في أي مسألة تدخل في اختصاصه. ومع ذلك فليس هناك مقابل يلتزم به إن رفض المشورة أو خالفها عملياً، حتى وإن أخطأ. ونظراً للفوائد الجمة لهذا البند ومناسيته للعلاقات الودية بين الحكومة والبلديات، فإن الحكومة قد تقدم هذه النصائح والتوجيهات دون طلب من أي مجلس - خاصة - إذا كانت تتعلق بأكثر من مجلس فتصدرها في شكل تعميم مثلاً. وذلك رغبة منها في تدعيم المشروعية والملاءمة والصالح العام. ورغبة منها في جعل القرية - التي هي الحوز إلى النصائح - محوراً للتنمية باعتبارها الوحدة الأساسية في الريف.

٧ - لا مساواة من أي جهة عن الرأي البلدي:

لكن يتمتع أعضاء هيئة أي مجلس بكامل الحرية في التعبير عن آرائهم داخل الإجتماعات والديوان المتخصصة فيكون لهم أن يتناولوا الموضوعات المطروحة للمناقشة بالدراسة والتحليل وإبداء الرأي بلا تخرج من احتال مساواة الغير لهم أو محاسيته لعضو المجلس بأقواله.

فليس لجهات الرقابة الخارجية أثر على الأقل رعاية لوجود العنصر المنتخب بإرادة مواطني المجتمع البلدي. ولو كانت وظيفة الرقابة تأخذ صفة الأصالة في مقابل الإستقلال البلدي، لتطلب الأمر الحاسبة عن كل رأي. وفي سبيل ذلك لا بد أن ينص في النظام على توفير الضمانات اللازمة لممارسة أعضاء المجلس البلدي لإختصاصاتهم في استقلال وحرية وتقدير عدم مسئولية المجلس البلدي عما يبدوه من أقوال أو آراء أثناء إجتماعات ومناقشات المجلس أو لجانه.

(١١ - ٢).

من الابعديات أن أي نظام إدارة بلدية يتأسس على ثلاثة أركان هي: حاجات تخص مجتمعاً بلدياً أكثر من غيره. واستقلال بلدي في إدارتها. ورقابة حكومية على عملية الإدارة. والجدير بالذكر في هذا الصدد أنه كلما كان نظام البلديات حديثاً في نشأته وتطبيقه، كلما كان النزاع بين الإستقلالية الذاتية والرقابة الحكومية على أشده. إلا أنه لا يلبث إلا قليلاً حتى يبدأ ويسير مسيره الطبيعي في اتجاه أحد القطبين. والرأي الذي نراه أن يحرص المنظم على إنهاء النزاع لصالح تدعيم الذاتية خاصة للمجالس الكبرى كمجلس بلدية العاصمة ومجلس بلدية الميناء الأكبر

تلت المراجع والمواضع:

- ١ - Samuel Humes Eileen Martin, "The Structure of Local Government, A Comparative Survey of 81 Countries," International Union of Local Authorities, 1969, p. 177.
- ٢ - د. محمد حسين عبد العال، «الامركزية المحلية»، إدارة البحوث والإستشارات، إصدارات معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٣٩٨ هـ.
- ٣ - د. عبد المطلب محمد عساف، «التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية»، دار العلوم، الرياض، ١٩٨٢ م.
- ٤ - نظام إدارة البلديات السعودي.
- ٥ - A. F. Leemans, "Changing Patterns of Local Government," International Union of Local Authorities, 1970.
- ٦ - قرار وزير البلدية السعودي رقم ٦/٤٠١٨ بتاريخ ١١/٢٦/١٣٩٧ هـ.
- ٧ - د. سليمان الطحاوي، «أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها»، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، السنة ١٢، العدد الأول.
- ٨ - محمد زيتون، «نظام الإدارة المحلية في مصر منذ خمسة آلاف سنة»، دار المعارف، ١٩٦٩ م.
- ٩ - Dr. Sharma, "Journal of Public Administration Overseas," V. ii, No. 1, London, 1949.
- ١٠ - Owen A. Hartly, "Public Administration", Journal of Royal Institute of Public Administration, V. 49, 1973.
- ١١ - عبد الميزن النجار، ومحاضرات أقيمت على الموظفين الجدد مكتوبة على الآلة الكاتبة في التنظيم والإدارة، دورة تدريبية خاصة بموظفي محافظة القاهرة، فبراير، ١٩٧٩ م.